

国际原子能机构《核安保丛书》第29-G号

实施导则

# 制定核安保条例 和相关行政管理措施



**IAEA**

国际原子能机构

# 国际原子能机构《核安保丛书》

国际原子能机构《核安保丛书》处理与防止和侦查涉及或针对核材料、其他放射性物质、相关设施或相关活动的犯罪行为或未经授权的故意行为并予以做出响应有关的核安保问题。这些出版物符合并补充国际核安保文书，例如《核材料实物保护公约》及其修订案、《制止核恐怖主义行为国际公约》、联合国安全理事会第 1373 号决议和第 1540 号决议以及《放射源安全和安保行为准则》。

## 国际原子能机构《核安保丛书》的类别

原子能机构《核安保丛书》出版物按以下类别发行：

- **核安保基本原则**详述国家核安保制度的目标和这种制度的基本要素。这些基本原则构成“核安保建议”的基础。
- **核安保建议**提出国家按照“核安保基本原则”为实现和保持有效的国家核安保制度应当采取的措施。
- **实施导则**就国家可以实施“核安保建议”中提出的措施的方法提供指导。因此，这些导则注重如何落实与广泛的核安保领域有关的建议。
- **技术导则**就具体技术主题提供指导，以补充“实施导则”中提供的指导。这些导则注重如何实施必要措施的细节。

## 起草和审查

《核安保丛书》出版物的编写和审查涉及原子能机构秘书处、成员国专家（协助秘书处起草这些出版物）以及审查和核准出版物草案的核安保导则委员会。适当时，在起草期间还举行不限人数的技术会议，为成员国和相关国际组织的专家提供机会审查和讨论文本草案。此外，为确保高水平的国际审查和达成高度国际共识，秘书处向所有成员国提交草案文本，以供进行 120 天的正式审查。

对于每份出版物，秘书处都要编写核安保导则委员会在编写和审查过程的相继阶段予以核准的以下内容：

- 说明预定新的或经修订的出版物的概要和工作计划、其预定用途、范围和目录；
- 提交成员国的出版物草案，以供在 120 天磋商期间发表意见；
- 考虑了成员国意见的最终出版物草案。

原子能机构《核安保丛书》出版物的起草和审查过程考虑到机密性，并且承认核安保与总体乃至具体的国家安保关切有着密不可分的联系。

一个基本的考虑因素是在这些出版物的技术内容上应当虑及相关的原子能机构安全标准和保障活动。特别是，在以上所述每个阶段由相关安全标准分委员会以及核安保导则委员会对涉及与安全有接口的领域的《核安保丛书》出版物（称作接口文件）进行审查。

制定核安保条例  
和相关行政管理措施

## 国际原子能机构的成员国

阿富汗	冈比亚	北马其顿
阿尔巴尼亚	格鲁吉亚	挪威
阿尔及利亚	德国	阿曼
安哥拉	加纳	巴基斯坦
安提瓜和巴布达	希腊	帕劳
阿根廷	格林纳达	巴拿马
亚美尼亚	危地马拉	巴布亚新几内亚
澳大利亚	圭亚那	巴拉圭
奥地利	海地	秘鲁
阿塞拜疆	教廷	菲律宾
巴哈马	洪都拉斯	波兰
巴林	匈牙利	葡萄牙
孟加拉国	冰岛	卡塔尔
巴巴多斯	印度	摩尔多瓦共和国
白俄罗斯	印度尼西亚	罗马尼亚
比利时	伊朗伊斯兰共和国	俄罗斯联邦
伯利兹	伊拉克	卢旺达
贝宁	爱尔兰	圣基茨和尼维斯
多民族玻利维亚国	以色列	圣卢西亚
波斯尼亚和黑塞哥维那	意大利	圣文森特和格林纳丁斯
博茨瓦纳	牙买加	萨摩亚
巴西	日本	圣马力诺
文莱达鲁萨兰国	约旦	沙特阿拉伯
保加利亚	哈萨克斯坦	塞内加尔
布基纳法索	肯尼亚	塞尔维亚
佛得角	大韩民国	塞舌尔
布隆迪	科威特	塞拉利昂
柬埔寨	吉尔吉斯斯坦	新加坡
喀麦隆	老挝人民民主共和国	斯洛伐克
加拿大	拉脱维亚	斯洛文尼亚
中非共和国	黎巴嫩	南非
乍得	莱索托	西班牙
智利	利比里亚	斯里兰卡
中国	利比亚	苏丹
哥伦比亚	列支敦士登	瑞典
科摩罗	立陶宛	瑞士
刚果	卢森堡	阿拉伯叙利亚共和国
哥斯达黎加	马达加斯加	塔吉克斯坦
科特迪瓦	马拉维	泰国
克罗地亚	马来西亚	多哥
古巴	马里	汤加
塞浦路斯	马耳他	特立尼达和多巴哥
捷克共和国	马绍尔群岛	突尼斯
刚果民主共和国	毛里塔尼亚	土耳其
丹麦	毛里求斯	土库曼斯坦
吉布提	墨西哥	乌干达
多米尼克	摩纳哥	乌克兰
多米尼加共和国	蒙古	阿拉伯联合酋长国
厄瓜多尔	黑山	大不列颠及北爱尔兰联合王国
埃及	摩洛哥	坦桑尼亚联合共和国
萨尔瓦多	莫桑比克	美利坚合众国
厄立特里亚	缅甸	乌拉圭
爱沙尼亚	纳米比亚	乌兹别克斯坦
科威特	尼泊尔	瓦努阿图
埃塞俄比亚	荷兰	委内瑞拉玻利瓦尔共和国
斐济	新西兰	越南
芬兰	尼加拉瓜	也门
法国	尼日尔	赞比亚
加蓬	尼日利亚	津巴布韦

国际原子能机构的《规约》于1956年10月23日经在纽约联合国总部举行的原子能机构《规约》会议核准，并于1957年7月29日生效。原子能机构总部设在维也纳，其主要目标是“加速和扩大原子能对全世界和平、健康及繁荣的贡献”。

国际原子能机构《核安保丛书》第 29-G 号

# 制定核安保条例 和相关行政管理措施

## 实施导则

国际原子能机构

维也纳·2023 年

# 版权说明

国际原子能机构的所有科学和技术出版物均受 1952 年（伯尔尼）通过并于 1972 年（巴黎）修订的《世界版权公约》之条款的保护。自那时以来，世界知识产权组织（日内瓦）已将版权的范围扩大到包括电子形式和虚拟形式的知识产权。必须获得许可而且通常需要签订版税协议方能使用国际原子能机构印刷形式或电子形式出版物中所载全部或部分內容。欢迎有关非商业性翻印和翻译的建议并将在个案基础上予以考虑。垂询应按以下地址发至国际原子能机构出版处：

Marketing and Sales Unit  
Publishing Section  
International Atomic Energy Agency  
Vienna International Centre  
PO Box 100  
1400 Vienna, Austria  
传真：+43 1 26007 22529  
电话：+43 1 2600 22417  
电子信箱：sales.publications@iaea.org  
<https://www.iaea.org/zh/chu-ban-wu>

© 国际原子能机构·2023 年  
国际原子能机构印制  
2023 年 9 月·维也纳

## 制定核安保条例和相关行政管理措施

国际原子能机构，维也纳，2023 年 9 月  
STI/PUB/1762  
ISBN 978-92-0-515922-5（简装书：碱性纸）  
978-92-0-516022-1（pdf 格式）  
ISSN 2790-7023

## 前 言

根据《国际原子能机构规约》，国际原子能机构的主要目标是“加速和扩大原子能对全世界和平、健康及繁荣的贡献”。我们不仅要防止核武器扩散，还要确保核技术可以用于健康和农业等和平目的。所有核材料、其他放射性物质以及相关设施均须得到安全管理，并予以充分保护，防止发生违法犯罪行为或未经授权的蓄意行为。

核安保是每个国家的责任。国际合作对于支持各国建立和保持有效的核安保制度至关重要。众所周知，国际原子能机构在促成此类合作和为各国提供帮助方面发挥着核心作用。国际原子能机构的作用反映了其广泛的成员关系、职责和权力、独特的专长以及为各国提供技术支持、专家和实用指导方面的丰富经验。

自 2006 年起，国际原子能机构发布《核安保丛书》出版物，帮助各国建立有效的国家核安保制度。这些出版物是对《核材料实物保护公约》及其修订案、《制止核恐怖主义行为国际公约》、联合国安全理事会第 1373 号和第 1540 号决议、《放射源安全和安保行为准则》等国际核安保法律文件的补充。

国际原子能机构成员国的专家们积极参与编制《导则》，确保其反映各国在核安保问题良好实践上达成一致。国际原子能机构核安保导则委员会成立于 2012 年 3 月，由成员国代表组成，负责在《核安保丛书》编制过程中对出版物草案进行审批。

国际原子能机构将继续与其成员国合作，确保世界各国人民都能享受和平核技术所带来的种种益处，帮助他们提高健康和福祉水平，促进繁荣。

## 编者按

国际原子能机构《核安保丛书》发布的导则对各国不具有约束力，但各国可利用这种导则协助其履行国际法律文书规定的义务以及在本国范围内履行其核安保责任。用“应当”表述的导则旨在提出国际良好实践和表示对各国有必要采取建议的措施或等效替代措施的国际共识。

安保相关术语按其所在出版物中或该出版物所支持的更高级导则中的定义加以理解。在其他情况下，词语均按其通常理解的意义使用。

附录被视为出版物的一个不可分割的组成部分。附录中的资料具有与正文文本相同的地位。附件用于提供实例或补充资料或解释。附件不是主文本不可分割的组成部分。

虽已尽力保持本出版物中所载信息的准确性，但是国际原子能机构及其成员国对使用本出版物可能产生的后果均不承担任何责任。

使用某些国家或领土的特定名称并不意味着国际原子能机构作为出版者对这类国家或领土、其当局和机构或其边界划定的法律地位作出任何判断。

提及具体公司或产品的名称（不论表明注册与否）并不意味着国际原子能机构有意侵犯所有权，也不应被解释为国际原子能机构的认可或推介。



# 目 录

<b>1. 引言</b> .....	<b>1</b>
背景 (1.1, 1.2).....	1
目的 (1.3-1.5).....	1
范围 (1.6-1.10).....	1
结构 (1.11, 1.12).....	3
<b>2. 核安保立法和监管框架内责任的确定</b> .....	<b>3</b>
国际文书 (2.1-2.3).....	3
国际原子能机构导则 (2.4, 2.5).....	4
国家内部核安保责任 (2.6-2.10).....	5
<b>3. 管控核安保制度的条例、协议和相关行政管理措施概览</b> .....	<b>7</b>
通用的法律层次体系 (3.1-3.3).....	7
条例 (3.4).....	8
协议 (3.5-3.12).....	8
相关行政管理措施 (3.13-3.15).....	9
<b>4. 导则对核安保范围内具体专题的运用 (4.1)</b> .....	<b>10</b>
核安保的一般监管活动 (4.2-4.34).....	10
威胁评估 (4.35-4.43).....	17
信息安保 (4.44-4.56).....	20
脱离监管控制核及其他放射性材料的探测 (4.57-4.68).....	22
核安保事件的准备和响应 (4.69-4.87).....	24
有关核安保的犯罪和处罚, 包括定罪 (4.88-4.99).....	28
<b>附录一 条例示例</b> .....	<b>33</b>
<b>附录二 协议示例</b> .....	<b>39</b>
<b>参考文献</b> .....	<b>47</b>



# 1. 引言

## 背景

1.1. 核安保侧重于预防、探测和响应涉及或针对核材料、其他放射性材料、相关设施或相关活动的犯罪行为或未经授权的蓄意行为。需妥善处理国家认定的对核安保有不利影响的其他行为[1]。核安保制度有赖于对核安保相关责任的明确界定和分配。核安保制度包括有关适当整合和协调与核安保有关责任的规定以及国家监督的规定，以确保这些责任的持续适当性[1]。

1.2. 立法和监管框架是国家核安保制度的基本要素[1]。国家有效的核安保立法和监管框架包括管控核安保的适当的条例、协议和相关行政管理措施。

## 目的

1.3. 本出版物的目的在于为各国及其主管部门应采取的措施提供指导，以便制定和维持一个立法和监管框架，进而管控核安保制度并落实相关规定。

1.4. 本出版物旨在协助各国及其主管部门制定适当的条例、协议和相关行政管理措施，以便国内各主管部门之间（必要时，各国主管部门之间）协调合作，依法履行所分配的角色和责任，行使相关权力。

1.5. 本出版物旨在协助各国确定核安保参与人员的责任，以便制定适当的条例、协议和相关行政管理措施，用于建立和维持有效的核安保制度。本出版物对国家管控核安保立法和监管框架所涵盖的最为重要的方面进行了概述。因此，各国可基于本出版物对其核安保立法和监管框架进行差距分析，以便在必要时更新其框架。

## 范围

1.6. 本出版物介绍了针对核安保各个方面的国家立法和监管框架（作为国家核安保制度的基本要素）[1]，进而对实施受监管控制[3]的核材料和核设施[2]、其他放射性材料、相关活动和设施以及脱离监管控制[4]的核及其他放射性材料相关核安保建议的框架进行了探讨。

1.7. 本出版物包含以下在工作中用于协助各国开展相关工作的材料：

- 确定与核安保有关的关键主题；
- 界定核安保的作用与责任；
- 确定需要建立的用以管控国家内部以及国家之间（必要时）的核安保条例、协定和相关行政管理措施。

本出版物概述了主管部门之间条例和协议的典型内容，并概括地介绍了条例示例和协议示例。

1.8. 本出版物未提供有关立法起草的具体建议。由于每项条例、协议和措施的建立措施多种多样，故本出版物未给出条例、协议或相关行政管理措施的范本。<sup>1</sup> 本出版物为国家提供了选择和制定与本国立法框架和机构相适应的条例、协议和相关行政管理措施的方法。

1.9. 本出版物参考了国际原子能机构《核安保丛书》中的相关导则以及国际原子能机构的其他相关出版物，包括：

- 《核安保国际法律框架》[5]，详细介绍了该领域的主要国际文书和相关国际法律义务；
- 《核法律手册》（2003年版手册）[6]及其第二卷，《核法律手册：实施立法》（2010年版）[7]，其中描述了解决与和平利用核能有关的关键问题（包括核安保的某些方面）所需的必要立法措施。

1.10. 核安保与核安全的共同目标是保护人员、财产、社会和环境。《核安保基本法则》[1]规定：

“安保措施和安全措施的设计和实施，必须统筹兼顾安保和安全两个领域，并且还应确保安保措施不会损害安全工作，安全措施也不会损害安保工作。”

《一般安全要求第一部分》[8]的第12项要求规定：

“政府应确保在政府和法律框架内，为安全工作与核安保安排以及与国家核材料衡算与控制系统之间的接口做好适当的基础设施保障。”

---

<sup>1</sup> 国际原子能机构已经制定了条例范本，可应要求向成员国提供。

国家在实施其核安保立法和监管框架时，适用此安全要求。在制定核安保条例和相关行政管理措施时，各国应确保对安全与安保之间的接口进行适当管理。

## 结构

1.11. 在引言之后，本出版物包含三个部分（第 2 部分、第 3 部分和第 4 部分）和两个附录。第 2 部分列出并描述了国家内部通常负责在立法和监管框架内实施核安保措施的机构。第 3 部分概述了条例、协议和相关的行政管理措施。第 4 部分分为六个主题领域，为考虑建立管控国家核安保制度所需的条例、协议和相关行政管理措施的国家提供帮助：

- 核安保的一般监管活动；
- 威胁评估；
- 信息安保；
- 对脱离监管控制的核及其他放射性材料的探测；
- 对核安保事件的准备和响应<sup>2</sup>；
- 有关核安保的犯罪和处罚（包括定罪）。

1.12. 两个附录举例说明了正文中所指类型的条例和协议。附录一概述了条例的典型内容，并概括地介绍条例示例。附录二概述了主管部门之间协议的典型内容，并给出了协议示例。

## 2. 核安保立法和监管框架内责任的确定

### 国际文书

2.1. 《核材料实物保护公约》（CPPNM）[10、11]2005 修订案第 2A 条要求每个缔约国建立并维持立法和监管框架，以规范实物保护。公约修订案的基本原则 D 规定：

---

<sup>2</sup> 本出版物未涵盖对由核安保事件引发的核或辐射紧急情况的准备和响应。国际原子能机构《安全标准丛书》第 GSR Part 7 号《核或辐射事件应急准备核响应》[9]和补充导则对此进行了介绍。

“国家应确立或指定主管部门，负责实施立法和监管框架，并赋予其充分的权限、能力、财力和人力，以履行其所承担的责任。”

2.2. 制定并采纳《及早通报核事故公约》[12]和《核事故或辐射紧急情况援助公约》[13]，作为核事故和辐射事故情况下做出响应的文书。不过，这些公约有助于加强对任何核或辐射紧急情况（包括核安保事件引发的紧急情况）的国际响应能力。这些公约提供了一种快速信息交流和互助的机制，以最大程度地减轻此类紧急情况产生的后果，并保护人民和环境免受放射性物质释放的影响。这些公约要求在国家内部指定关键的主管部门和重要机制，在辐射紧急情况下承担责任，并确保在国际层面开展适当的合作、协调和沟通。

2.3. 《放射源安全和安保行为准则》[14]是一项不具约束力的文书，建议各国落实立法和条例，其中特别规定和分配给政府的责任是，确保放射源安全和安保，有效控制放射源。《放射源进口和出口导则》[15]作为《行为准则》的补充，鼓励各国根据《行为准则》和《导则》指定联络点，为放射源的进口和出口提供便利。

## 国际原子能机构导则

2.4. 国际原子能机构的导则中反映了《核材料实物保护公约》[10, 11]修订案中规定的国家要建立具有核安保职能的主管部门的义务。《核安保基本法则》[1]中基本要素 2 规定，明确界定国家指定之主管部门的核安保责任，并为核安保制度内责任的适当整合和协调做出规定。另外，参考文献[1]规定，用于管控核安保制度的立法和监管框架以及相关行政管理措施应：分配各主管部门的核安保责任<sup>3</sup>；向这些当局提供足够的财务、人力和技术资源，以履行所分配的责任；并建立措施，确保主管部门之间以及主管部门与被授权人员之间进行适当的协调与沟通，以履行各自的核安保责任。

---

<sup>3</sup> 主管部门的定义是“被国家指定履行执行一项或多项核安保职能的政府组织或机构”[1]。

2.5. 《核安保建议》出版物[2—4]规定，涉及核材料和核设施实物保护，放射性材料和相关设施核安保以及脱离监管控制的核及其他放射性材料的核安保的国家主管部门，应具有明确定义的法律地位和法定权力，以使各主管部门能够履行其责任并有效地履行其职能。

## 国家内部核安保责任

2.6. 每个国家将根据本国的制度框架[1]来组织其核安保责任。在许多国家，核安保被认为是国家安全的部分内容，对核安保的主权责任可以由政府首脑或国家元首担任，由国家安全委员会协助，国家各部委之间按级别划分责任。<sup>4</sup> 国家部委通常负有政策责任，但在其内部或下属也可设立主管部门。主管部门也可以组成独立的政府机构。这些主管部门以及被授权人员通常负责实施与核安保有关的立法和条例。

2.7. 在这种框架内，负有核安保责任的主管部门和其他组织，通常包括但不限于以下各项：

- 政府行政部门，包括各部长在内，通常对包括核安保在内的国家安全负责，制定与核安保有关国家政策（包括国家应对核恐怖主义的威胁），并且可能还负责发布条例、法令和命令或类似的下位法。
- 外交部通常负责制定和执行国家的外交政策，包括与国际安全有关的外交政策（包括核安保方面的政策），可能是参与谈判和履行国家承担的条约义务的主要部门，就与核安保有关的国际协定与其他国家相互保证，此外，还可能作为主管部门承担某些责任，例如，对某些与核有关的进出口实行许可。
- 国防部或内政部可能负责应对核安保事件。
- 能源部或工业部通常负责与促进和发展包括核能在内的能源技术有关的政府活动。此外，能源部也可能是国家内部设施的所有者，因而有责任保护核材料和核设施。
- 司法部或检察机关通常负责起诉违反国家法律和条例的行为。

---

<sup>4</sup> 为简单明了起见，下文中将此类国家主管部门称为“各部委”。在某些国家，这些主管部门可能被指定为“部门”或其他名称。

- 在某些情况下，司法部或总检察长办公室或署长办公室负责立法的制定和实施，并负责在法律诉讼中代表政府机构。
- 监管机构通常是一个独立的主管部门，负责执行监管程序，包括签发授权，开展视察和执法工作。国家可能拥有一个或多个主管部门，负责与核及其他放射性材料、相关设施和相关活动的安全与安保的监管活动。
- 国家应急响应机构通常负责制定和协调国家应对各类国家紧急情况（包括由核安保事件引起的紧急情况）的响应计划。
- 情报机构通常负责收集、评估和适当地传达可能对安全产生影响并可对国家威胁评估的进展产生影响的信息。
- 内务部或内政部通常负责在国家内部开展可能对国家安全产生影响的活动，包括制定和实施与保护敏感信息有关的立法。
- 边防机构通常负责监督和执行与跨国界人员流动和/或运输（出入境口岸）有关的法律。
- 运输当局通常负责空运、海运和陆运的监管，包括危险货物运输的审批程序。
- 海关通常负责监管受控物品和技术的进出口，其中可能包括筛查和部署探测能力的责任，包括在打击非法贩运核及其他放射性材料的范围内。
- 警察和其他执法机构通常负责处理国家内部或本国国民的犯罪活动，包括调查、犯罪现场管理和刑侦分析能力。
- 公共事务或传播办公室通常是每个部委和主管部门的一部分，并可能负责公共传播策略，包括与安全信息有关的传播。
- 民防和应急响应组织（消防、救护和其他救援服务）通常在地区和/或地方政府的控制下，并被要求在人身伤害和财产损失的情况下提供援助，包括由核安保事件引起的情况。
- 在特定的许可活动范围内，被授权人员通常负责核安保措施。
- 托运人和承运人通常负责运输核及其他放射性材料的安保措施。

2.8. 国家应考虑与核安保有关的所有相关国际文书和导则，并根据涉及或针对核及其他放射性材料、相关设施和相关活动的犯罪行为或蓄意的未经授权行为的预防、探测和响应职能，确立其核安保制度。



2.9. 国家应根据本国的制度框架，确定所有负有核安保责任的主管部门、被授权人员和其他组织。

2.10. 国家应对其核安保制度内适当整合和协调责任做出规定。国家内部的所有核安保活动应由政府首脑或国家元首下的机构或机制进行协调，这些机构可以是国家安全委员会或核安保委员会。根据国家的国家制度框架确定负责核安保职能的牵头部委及其主管部门。

### 3. 管控核安保制度的条例、协议和相关行政管理措施概览

#### 通用的法律层次体系

3.1. 在大多数国家，法律层次体系由几个层次组成。宪法文书属于法律层次体系的第一层次，通常用于确立规范国家各种关系的基本制度和法律结构。第二层次是法定文书，由立法机关制定，规范涉及国家利益的广泛活动的基本立法或主要立法。第三层次包括条例和其他类型的从属、次级或委托立法，其中包含由政府专家机构颁布的，用于控制或监管特定主题领域活动的详细技术规则。法律层次体系的第四层由非强制性导则文书组成，其中包含旨在帮助个人和组织为满足层次体系中更高层次的法律要求而提出的建议[6]。

3.2. 基本立法赋予权力和职能，此外，还分配机构的作用与职责。详细的技术、程序和行政规则通常由具有相关角色和责任的部委或机构制定，根据基本立法中分配的权力和职能，以从属、次级或委托立法的形式制定，通常称为条例<sup>5</sup>。为简单起见，在本出版物的其余部分中，所有此类文书均称为“条例”。法律制度可能允许立法机关或受委托的主管部门制定条例和其他类型的次级或委托立法。

3.3. 除了具有法律约束力文书（如基本立法和条例）外，主管部门还可以制定相关的行政管理措施，由授权人实施各项要求。这些措施包括不具有法律约束力的导则、手册、议定书和政策。

---

<sup>5</sup> 根据所涉国家的法律制度，这些也可以称为命令、法令、规则、细则或规范。

## 条例

3.4. 必须通过基本立法赋予必要的法定权力，才能制定条例。制定条例可能涉及的主题范围通常受到基本立法的限制。条例是具有法律约束力的文书。在诸如核安保等领域，技术要求往往是在条例中而不是在基本立法中规定。条例通常比基本立法或主要立法更为详细和更具规范性。但是，条例也可以列出需要实现的基于绩效的目标，而不仅仅是具体规定实现此类目标的方法。条例通常比基本立法更易于修正或修订，并且通常比基本立法的更新和修订更加频繁。

## 协议

3.5. 除条例外，有效的核安保制度还取决于诸如谅解备忘录（MOU）、机构间协议和其他类似协议<sup>6</sup>之类的协议。不同的国家使用不同的术语来描述这些协议；在本出版物中，所有此类文书均称为“协议”。此类协议的目的通常是确保主管部门之间的协调与合作。

3.6. 协议可能具有法律约束力，也可能不具法律约束力，具体取决于各有关当事方和协议的规定。例如，除非各当事方另行约定，谅解备忘录通常是不具有约束力的协议。

3.7. 协议可以是双边或多边的，即在两个以上主管部门之间达成的协议，例如在国家探测战略或国家响应计划涉及多个当局的情况下达成的协议。

3.8. 在签订任何此类协议之前，各当事方应确保其具有缔结此类协议的法定权力或行政权力。各当事方应确保由法律顾问对此类协议进行审查，以确认协议合法和适当，包括避免通过此类协议将责任或角色不适当地分配给另一主管部门。

3.9. 缔结协议的权力通常是在基本立法或次级立法当中赋予主管部门。协议通常确立了协议各当事方各自角色和责任的执行方式。这些协议界定了所涉及各当事方、拟执行的工作、拟采用的工作执行方式以及必要时的技

---

<sup>6</sup> 类似的协议可能包括协议备忘录、意向备忘录、合作备忘录或合作协议等。

术和资金转让。缔结这些协议通常是为了加强核安保关键领域的协调与合作。

3.10. 在诸如核安保相关所控罪行的调查，在威胁评估范围内共享敏感信息，核或其他放射性材料的进出口，以及对核安保事件的准备和响应等方面，不同国家的主管部门之间也可以缔结双边或多边协议。

### **国家内部主管部门之间的协议**

3.11. 一个国家内部主管部门之间可以分享核安保制度下的责任（例如，在不同主管部门的参与下，对核安保事件及任何有关核或辐射紧急事件进行响应的情况）。在这种情况下，应明确界定各自的角色和责任，以及进行总体协调、沟通与合作。

### **不同国家主管部门之间的协议**

3.12. 一个国家的主管部门可能需要与一个或多个其他国家的—个或多个主管部门签订协议，以履行其核安保责任。例如，当国家之间必须解决跨国或跨边界问题（例如有关调查核安保事件涉嫌刑事犯罪的问题）时，就可能出现这种情况。当需要在两个或多个国家之间定期移动放射源时，需要在两个或多个国家的主管部门之间进行协调，这时也可能出现这种情况。其他示例包括：具有法律约束力的协议，例如在刑事案件的司法互助情况下签订的条约；核合作协议下签订的行政协议，例如在信息保护和共享情况下签订的协议；谅解备忘录和相关协议，例如在应急准备和响应情况下签订的协议；以及执法协议。

### **相关行政管理措施**

3.13. 除了条例和协议，核安保制度还需要由主管部门制定相关的行政管理措施，例如战略和政策、导则、行政程序和议定书。各国可以各种方式并使用其他术语来描述这些相关的行政管理措施。

3.14. 相关行政管理措施通常不具有法律约束力，但可以提供重要的指导和信息，以支持有关核安保的立法和监管框架。相关行政管理措施应包括监管导则，以确立监管机构对经授权人应如何证明其遵守立法和条例的期望。由于其敏感性，某些核安保行政管理措施的内容本身应根据其分类加以限制；

例如，可能不对外公开某些内容，甚至可能仅在需要了解的情况下才对被授权人员公开某些内容（见第 4.44—4.56 款）。

3.15. 应定期审查和更新相关行政管理措施，负责制定相关行政管理措施的当局应确保其与基本立法或条例产生的任何规则、要求和原则相一致。

## 4. 导则对核安保范围内具体专题的运用

4.1. 本部分就各国为确立、维持和维系核安保制度而应制定的条例、协议和相关行政管理措施的内容提供更详细的指导，参考主题领域如下：

- 核安保的一般监管活动；
- 威胁评估；
- 信息安保；
- 对脱离监管控制的核及其他放射性材料的探测；
- 对核安保事件的准备和响应；
- 有关核安保的犯罪和处罚（包括定罪）。

### 核安保的一般监管活动

#### 国际文书

4.2. 《核材料实物保护公约》[10, 11]修订案的基本原则 C 规定：“国家负责确立和维持规范实物保护的立法和监管框架”，并且该框架包括实物保护要求、授权（许可）体系、用于合规性核查的视察体系以及执法手段。《放射源安全和安保行为准则》[14]建议各国落实立法和条例，就放射源的安保做出规定，包括确立并运用授权、监管、视察和执法体系的监管机构。

#### 国际原子能机构导则

4.3. 《核安保基本法则》[1]规定，国家核安保制度的基本要素之一是立法和监管框架以及相关行政管理措施，其中包括：

- 确立主管部门，包括具有充分法定权力履行所分配核安保责任的监管机构；

- 对确立核安保条例和要求以及相关程序以评估申请和授予授权或许可做出规定；
- 对建立制度和措施，以确保核及其他放射性材料得以适当衡算或登记并得到有效控制和保护做出规定；
- 确立核查和执法措施，以确保遵守适用的法律、条例和要求，包括实施适当和有效的制裁。

4.4. 《关于核材料和核设施实物保护的核安保建议》[2]建议，国家的立法和监管框架“对确立适用的实物保护要求做出规定，并包括评估和许可制度或其他授权程序。”如果有充分的证据表明已经落实了有效的核安保系统并符合适用的监管要求，则将予以授权。监管框架包括发布、修正、撤销、取消和暂停授权的权力。立法和监管框架还规定了对违法行为的其他制裁。第4.88至4.99款进一步讨论了刑事犯罪和处罚。

4.5. 《关于放射性材料和相关设施的核安保建议》[3]建议“国家应确立、实施和维持有效的国家立法和监管框架，以规范放射性材料、相关设施和相关活动的核安保工作”，其中特别确立了不遵守安保要求的执行程序。监管机构应核查是否继续遵守核安保条例和相关授权条件，特别是通过定期视察并确保在需要时采取纠正措施。参考资料[3]还包括建议国家制定运输中放射性材料的安保要求，以最大程度地降低失去控制或恶意行为的可能性。

## 国家选择适当条例、协议和相关行政管理措施的考虑因素

### 确定国家内部监管活动的责任

4.6. 在某些国家，在授权决定范围内负责评估核安保工作的主管部门也可能对安全工作负责。在本出版物中，与授权职能有关的所有措施均称为监管机构的责任。

### 条例

4.7. 监管机构的核安保责任在基本立法中被指派。基本立法通常赋予监管机构发布条例的权力，来确立监管要求，以及发布具有法律约束力的指示的权力。

4.8. 条例应该在考虑到《核安保基本法则》[1]中列出的基本要素和《核安保建议》中建议的相关要求的基础上,为核材料和核设施、其他放射性材料、相关设施和相关活动确立核安保要求[2—4]。条例应反映:

- 国家通过风险知情措施进行风险管理,确保核安保制度有能力使与核安保事件相关的风险维持在可接受的水平[4, 8];
- 国家对恶意行为和行动的威胁以及潜在后果进行评估,以该评估为基础,确保适当的核安保措施落实到位;
- 国家应用分级保护措施,同时也要求被授权人员在制定和实施核安保措施时采用分级保护措施;
- 国家应用纵深防御的理念,同时也要求被授权人员在制定和实施核安保措施时考虑到纵深防御的原则。

4.9. 条例应明确规定正式的目标和要求,作为核安保制度的必要组成部分,包括为防止蓄意破坏和未经授权转移核及其他放射性材料而采取的安保措施的要求。条例还应对任何受损、被盗或丢失的核及其他放射性材料的追回要求,以及减轻因未经授权转移或蓄意破坏而造成的任何放射性后果的要求做出规定。<sup>7</sup>

4.10. 立法或条例应要求被授权人员保持对其责任范围内可能对核安保构成风险的放射源的控制,包括登记要求或由被授权人员维护并核查的衡算与库存系统。立法或条例还应要求监管机构对国家放射源登记造册或留存放射源清单。

4.11. 为了帮助应对潜在的内部威胁[17] (即敌手有权接触材料、设施、运输业务或敏感信息,这可能会有助于恶意行为),国家应确立一项人员可信赖性政策,以查明人员可信赖性情况,以及在考虑分级保护措施的同时做出相关决定。在执行该政策时,国家应确保适当的程序落实到位,以确定有权

---

<sup>7</sup> 国家级核材料衡算与控制系统是根据 INFCIRC/153 号文件 (修订版) [16] 第 7、31、32 和 51—69 款所述的全面保障协定规定承担的义务,涉及根据《不扩散核武器条约》缔结全面保障协定的国家。因此,它不属于本出版物覆盖的范围。但是,各国可确立核材料衡算与控制系统,以同时满足其在多个不同领域的需求 (包括核安保方面的需求)。该系统可能有助于实现核安保目标,包括探测是否未经授权转移任何核材料,凭借这种能力进行威慑,以及内部威胁的恶意行为。



获取敏感信息或（如适用）接触核及其他放射性材料，或者核设施及相关设施的人员的可信赖性。如果适用，此类程序应遵守国家的就业和隐私法律。

4.12. 国家要对国内安全负责，视情况也可能负责在核设施现场和其他相关设施现场安排响应力量以及场外响应力量。如果负责设施现场响应力量的当局并非该设施的运营方，则国家应通过立法和监管框架，确保对响应力量的管辖权和任务授权提供明确的指导。

4.13. 国家应发布条例，供基本立法指定的负责视察和监督核安保系统和措施的人员使用。监管机构通常负责开展视察和监督活动，以确认被授权人员遵守适用的监管要求。视察过程包括视察规划、实施和视察报告，视察活动可以事先通报或不通报，可以是计划性的、反应性的或临时性的。

4.14. 国家应发布条例，供基本立法指定的执法人员使用。执法权通常在基本立法中规定，而更详细的具有法律约束力的相关措施在条例中规定。执法行动的对象，应该是违反适用监管要求或授权条件的被授权人员。国家应按照国家按照分级保护措施实施与不合规行为的重要性相称的制裁[2]。此类制裁可能包括有记录记载的口头通报、书面通报、施加附加监管要求和条件、书面警告和处罚。如果不合规情节严重或不配合监管机构通过纠正措施处理不合规问题，则应处以更严厉的处罚，例如罚款或取消授权。（在许多国家，对被授权人员提起导致罚款或监禁的起诉的工作只能由本国的司法系统承担（见第 4.88—4.99 款）。）

4.15. 如果基本立法中未作规定，则条例应要求被授权人员在规定的期限内，向监管机构报告影响核安保工作的具体的不合规情况，包括未能维持与其授权活动有关的核安保。

## 协议

4.16. 如果立法或条例中没有涉及，则监管机构应与其他相关主管部门达成协议，以共享有关严重不符合核安保相关监管要求的信息，包括失去对核及其他放射性材料的控制，以及其他核安保事件[2—4]。当监管机构收到此类报告时，国家层面的协议应要求监管机构通知本国其他参与核安保的主管部门，并在适当时向有关国际组织（例如国际原子能机构）提供报告。可能需要获知重大不合规情况的主管部门包括海关（例如，如果材料丢失、失踪

或被盗，并可能被运出该国）、执法机构、以及本国的检察机关（如果有证据表明已发生刑事犯罪）。

4.17. 在将某一厂址的核安保责任分配给一个以上的被授权人或主管部门的情况下，应就协调各方之间的核安保责任，达成协议。

#### 相关行政管理措施

4.18. 除了基本立法和条例中规定的要求之外，监管机构还应制定并发布监管导则、手册和程序，以指导被授权人员遵守监管要求以及视察员评估合规情况，并确保始终如一地符合监管机构的要求。

4.19. 监管机构应发布有关申请授权预期内容的导则，包括对被授权人的安保计划内容和安保管理系统的预期。

4.20. 监管机构应在安保视察手册或类似文书中规定其对视察行为的预期。安保视察手册为监管机构安保视察员在计划、实施和报告设施安保视察工作和被授权人活动方面提供了指导。

4.21. 监管机构应制定并发布执法政策，为有关当局提供行政基础，在系统性和连续性的基础上，考虑不合规情况下应采取的适当行动（包括根据不合规的严重性施加有关制裁）。

#### 国家为运输中的核及其他放射性材料的安保选择适当的条例、协议和相关行政管理措施的考虑因素

4.22. 《核材料实物保护公约》[10, 11]修订案的基本原则 B 规定，国家确保核材料得到充分保护的责任延伸至核材料的国际运输，直至该责任被适当转移给另一个国家为止。《核材料实物保护公约》规定，各缔约国均不得从《公约》非缔约国进口或授权进口核材料，除非该缔约国已获得保证，即在国际核运输过程中，将按照《公约》附件一所述的保护水平保护该核材料[10]。缔约国不得允许在《公约》非缔约国之间，以陆路或国内航路通过其领土，或通过其机场或海港转运核材料，除非该缔约国已在切实可行的范围内获得了保证，即在国际核运输过程中，将按照附件一[10]所述的保护水平保护该核材料。



4.23. 关于运输过程中核材料安保的建议，见参考文献[2]，关于运输过程中放射性材料安保的建议，见参考文献[3]。参考文献[18、19]中的导则分别适用于，所有含有核及其他放射性材料的包裹国际和国内运输的安保工作。国际原子能机构关于运输过程中安保导则反映了《危险货物运输示范条例》[20]的规定，该条例建议将所有危险货物定为基本安保级，将数量为具有“严重后果”的危险货物定为增强安保级。

#### 确定国家内部对运输安保的责任

4.24. 在某些国家，可以向监管机构分配运输过程中核及其他放射性材料安保工作的责任。在某些国家，可能还有另一个主管部门负责危险货物（包括第七类货物（放射性材料））运输过程中的安保工作。在这些责任可能重叠的情况下，两个主管部门之间应密切合作。

#### 条例

4.25. 运输过程中核及其他放射性材料的安保责任通常是在立法和条例中规定的。条例应包括正式的目标和要求，包括对在运输过程中应采取的安保措施以及对分等级制定运输安保计划的要求。条例应规定，运输安保主管部门应确保符合关于需落实应对蓄意破坏和未经授权转移材料各项措施的要求。条例还应规定任何受损、被盗或丢失的核及其他放射性材料的追回要求，以及减轻因运输过程中未经授权转移或蓄意破坏材料而造成的任何放射性后果的要求。

#### 国家内部主管部门之间的协议

4.26. 在国家内部进行核及其他放射性材料的任何运输，都应事先通报运输主管部门或监管机构、执法和响应机构。在运输安保计划中应确定所有需要通报并参与的当局。

#### 不同国家主管部门之间的协议

4.27. 除托运国和接收国外，还应要求承运人遵守其运输货物途径的每个国家（过境国）的具有管辖权的各主管部门的立法和监管框架的规定。对于核及其他放射性材料的国际运输，在运输核及其他放射性材料途径的每个司

法管辖区（即托运国、接收国和任何过境国）负有责任的主管部门之间，可能需要达成协议。

### 相关行政管理措施

4.28. 运输安保主管部门应确立针对托运人、承运人和收货人的监管导则，以及满足其对运输过程中核及其他放射性材料安保要求的程序，同时应考虑到纵深防御的概念和分级保护措施的使用。监管导则应考虑以下内容：材料的数量和物理形式，运输方式以及所使用的包装；阻止、探测和延迟在运输过程中和转运过程中储存时未经授权使用物料所需的措施；以及有能力追回任何受损、被盗或丢失的材料，将其置于监管控制之下，并最大程度地减少和减轻蓄意破坏或其他恶意使用任何放射性材料所造成的放射性后果。

### 国家为放射源进出口管制，选择适当的条例、协议和相关行政管理措施采取的行动

4.29. 国家核安保制度的一个重要组成部分是全面和适当地执行国家放射源进出口管制制度。国际原子能机构结合《放射源安全和安保行为准则》[14]，制定了《放射源进口和出口导则》[15]出版物，作为《行为准则》的补充，不具有约束力，该出版物适用于《行为准则》中界定为一类和二类的放射源。各国也可将此补充导则应用于其他放射源或其他放射性材料。

### 国家内部放射源进出口管制责任的确定

4.30. 国家可以选择将此责任交给负责监管放射源的监管机构。与放射源进出口管制有关的许多相关责任涉及确定接受者是否被授权接收放射源，以及进口国是否有能力安全可靠地管理放射源。

### 条例

4.31. 国家应通过赋予相关主管部门责任的基本立法和条例，确立和实行放射源进出口管制制度。条例至少应涵盖对第一类和第二类放射源的出口要求，包括对出口授权申请的评估，进口国的同意以及装运前通报的要求。此外，条例应涵盖对第一类和第二类放射源的进口要求，包括进口的授权和管制，包括接受者是否根据进口国的法律和条例获得接收放射源的授权。

## 国家内部主管部门之间的协议

4.32. 放射源进出口许可的要求，通常得到国家内部主管部门之间的协议的支持，以确保负责安保的监管机构和负责安全的监管机构（如果有的话）以及负责进出口的主管部门之间适当的协调与合作，这种情况下，该责任不属于负责安保或安全的监管机构。还应与负责强制遵守进出口制度的机构（通常是海关）达成协议。

## 不同国家主管部门之间的协议

4.33. 关于放射源的进出口，应在不同国家（进口国和出口国）的主管部门之间订立协议，以使每个国家均确信放射源是从一个国家合法出口并引进到另一个国家。这取决于各国家现有的放射源安全和安保的监管框架是否令人满意。

## 相关行政管理措施

4.34. 负责放射源进出口的主管部门应制定批准进出口申请的程序以及支持其决策的随附文件。

## 威胁评估

### 国际文书

4.35. 《核材料实物保护公约》[10, 11]修订案的基本原则 G 指出：“国家的实物保护应基于国家当前对威胁的评估。”《放射源安全和安保行为准则》[14]建议：

“每个国家都应根据可能失去控制的可能性和涉及一个或多个放射源的恶意行为确定其国内威胁，并针对其在本国领土内使用的各种放射源，评估其面对国内威胁的脆弱性。”

### 国际原子能机构导则

4.36. 国家核安保制度的第 7 项基本要素[1]是识别和评估国家内部和外部的核安保威胁。第 8 项基本要素是对目标和潜在后果的识别和评估，以确定

哪些目标需要保护，以免受到核安保威胁。威胁评估和目标评估都应保持更新到当前情况[1]。

4.37. 《核安保建议》[2—4]为各国提供了有关进行威胁评估和设计基准威胁的建议，并强调了持续审查和评价威胁评估和设计基准威胁作为有效核安保系统设计基础的重要性。国家威胁评估还为国家探测战略和国家响应计划提供了依据。其中每份出版物[2—4]均建议主管部门密切合作，并建议在国家和国际层面上促进及时、安全和可靠地交流与核安保有关的威胁信息。

### **国家针对威胁评估选择适当条例、协议和相关行政管理措施采取的行动**

4.38. 国家应在其立法和监管框架中包括以下方面的要求：

- 针对核及其他放射性材料、有关设施和有关活动的国家内部的威胁评估[2、3]；
- 核材料和核设施的设计基准威胁（DBT）（评估），特别是针对可能产生严重的放射性后果的未经授权转移一类核材料以及蓄意破坏核材料和核设施，例如核电站[2]；
- 针对其他核及其他放射性材料、相关设施和相关活动，使用基于威胁的替代措施进行的设计基础威胁评估或威胁评估[2、3]；
- 针对脱离监管控制的核及其他放射性材料进行的威胁和风险评估[4]。

### **国家内部威胁评估责任的确定**

4.39. 国家应指定一个特定主管部门负责第 4.38 款中确定的每项威胁评估。通常，威胁评估主管部门会咨询并参与其他主管部门的威胁评估，例如内部安全或国家安全机构、情报机构、监管机构、警察和执法机构、海关、边防机构、国防部和军方。应考虑从被授权人员和其他负责核安保的组织获得建议。

## 条例

4.40. 基本立法中关于威胁评估的角色和责任方面的更多细节应在条例中载明。在国家安保立法和相关条例的框架中对此做出规定。确立监管机构的立法和条例中也应提及该细节。

## 国家内部主管部门之间的协议

4.41. 由于威胁评估的进展通常取决于许多主管部门的信息，因此应缔结协议，包括以下事项：

- 各个机构在威胁评估准备和审查中各自的角色（与其各自在法律中分配的责任一致）；
- 为参与威胁评估准备和审查的各个机构分配联络点；
- 主管部门与其他有关机构之间明确的沟通渠道；
- 将威胁评估分配给国家内部的适当接受者，以及规范进一步使用的原则。

## 不同国家主管部门之间的协议

4.42. 国家主管部门可与其他国家主管部门订立双边或多边协议，以共享信息，从而加深对影响到每个国家的威胁的了解。此类协议应包含适当的条款，以确立根据安排可交流信息的分类和保护等级（另请参见第 4.44—4.56 款关于信息安保的内容）。

## 相关行政管理措施

4.43. 可以在相关行政管理措施（例如包括评估准备方法的程序文件）中提供指导，以支持国家威胁评估和/或设计基础威胁或基于威胁的替代措施，以及对脱离监管控制的核及其他放射性材料进行的威胁和风险评估。

## 信息安保

### 国际文书

4.44. 《核材料实物保护公约》[10, 11]修订案基本原则 L 规定，国家应确立保护信息机密性的要求，未经授权的信息披露可能会危及对核材料和核设施的实物保护。《制止核恐怖主义行为国际公约》（ICSANT）[21]规定，各缔约国应采取与本国法律相符的适当措施，以根据《公约》的规定保护其从另一缔约国秘密收到的，或者通过参与实施《公约》活动收到的任何信息的机密性。

### 国际原子能机构导则

4.45. 国家核安保制度[1]第 3(g)项基本要素是建立保护敏感信息机密性的条例和要求。第 6(e)项基本要素是，当各国相互合作与协助时，各国通过适当的协议确保秘密交流的敏感信息或其他信息得到适当和充分的保护。

4.46. 三份《核安保建议》出版物[2—4]中每一份都强调了在核安保系统和措施范围内保护敏感信息的重要性。此外，国际原子能机构导则认识到，在应当共享敏感信息的情况下，共享的条件是对信息的适当保护[22]。在出现实际或潜在核安保事件的情况下，可共享敏感信息。

4.47. 参考文献[2]强调了对信息和计算机系统保护的必要性，信息和计算机系统处理信息并为核设施处的实物保护、核安全以及核材料衡算与控制提供控制功能。国家应确保将措施落实到位，以保护这些系统免受网络攻击的危害。对安保系统应采用分级保护措施，以保护与威胁评估或设计基础威胁（评估）相符的系统中的信息的机密性、完整性和可用性。

### 国家针对信息安保选择适当条例、协议和相关行政管理措施采取的行动

4.48. 各国应建立有效的框架，以确保敏感信息的机密性、完整性和可用性以及敏感信息资产的安全性<sup>8</sup>。

---

<sup>8</sup> “敏感信息”是“包括软件在内任何形式的信息，未经授权的披露、修改、变更、破坏或拒绝使用该等信息，可能会危及核安保”。“敏感信息资产”是：“用于存储、处理、控制或传输敏感信息的任何设备或部件。— 例如：敏感信息资产包括控制系统、网络、信息系统和任何其它电子或物理媒介”[1]。

4.49. 确保敏感信息的机密性、完整性和可用性的有效国家框架包括立法、条例、国家导则和安保政策。该框架的关键要素是信息分类方案和各个分类等级所需的保护措施。许多国家可能已经拥有分类方案，在这种情况下，按照现行方案识别和分配与核安保有关的敏感信息[22]。

#### 国家内部信息安保责任的确定

4.50. 有效的信息安保首先要识别信息，未经授权泄露信息可能会危及核安保。此类信息的安保是每个访问该信息的组织和个人的责任[22]。其中可能包括主管部门、被授权人员以及第三方承包商或供应商。所有这些实体均须遵守国家有关敏感信息的法律、条例或其他要求。

4.51. 国家应在基本立法（例如国家安保立法）中对信息的安保责任进行分配。国家还应建立适当的系统，以执行各人员遵守国家信息安保方案的义务。

#### 条例

4.52. 国家应制定条例以进一步定义信息安保的规则。条例至少应确立针对被授权人员的信息安保要求。这些要求可以作为适用于此类人员的更宽泛的核安保条例的一部分。

#### 国家内部主管部门之间的协议

4.53. 必要时，主管部门应在国内不同组织之间就共享敏感信息建立协议。主管部门之间协议中的特定条款（例如谅解备忘录或其他机构间协议）通常指保护敏感信息并具体规定信息传输、接收、存储、使用或处置方式的义务。

#### 不同国家主管部门之间的协议

4.54. 各国应考虑在其主管部门与其他国家的主管部门之间签署协议，以安全地交流与核安保有关的信息。各国通常会在考虑到国家作为缔约国的相关国际文书的规定，制定规范国家间信息共享以及向相关国际组织（例如，国际原子能机构事件和贩运数据库（ITDB））报告敏感信息的协议。



## 相关行政管理措施

4.55. 国家应建立信息分类系统，以确保根据其分类对信息进行适当的保护。在某些国家，该系统包含在国家立法中，例如安保立法。在其他国家，则是通过国家政府颁布国家安保分类系统建立该系统，前者可能需要也可能不需要落实基本立法。

4.56. 国家应通过适用于所有持有敏感信息的组织和个人的国家政策，具体规定其对敏感信息的保护要求。国家应通过其主管部门，确立保护敏感信息的要求并提供指导。参考文献[22]中提供了有关此类信息安保的指导。

## 脱离监管控制核及其他放射性材料的探测

### 国际文书

4.57. 《核材料实物保护公约》[10]及其修订案[11]要求，各国确保采取相关措施，找到并酌情追回失踪或被盜的核材料。联合国安全理事会第 1540 号决议[23]要求各国制定并维持适当有效的实物保护措施、边境管制以及国家出口和转运管制，并采取合作行动以防止非法贩运。

### 国际原子能机构导则

4.58. 国家核安保制度[1]第 3(k)项基本要素是，国家的立法和监管框架应包括适当有效的措施，以预防、阻止、探测、响应和以其他方式打击非法贩运核及其他放射性材料。第 3(j)项基本要素是，各国确立与核安保有关的执法系统和措施，包括针对核及其他放射性材料进出口、边界管制的执法系统和措施。

4.59. 参考文献[4]中包括了针对脱离监管控制的核及其他放射性材料核安保系统以及措施的有关建议。关于探测方面，参考文献[24]中的导则对建议进行了补充。

### 国家针对脱离监管控制材料的探测选择适当条例、协议和相关行政管理措施采取的行动

4.60. 国家应在其立法和监管框架中包括以下方面的要求：



- 一项国家战略，用于探测对核安保具有影响，涉及脱离监管控制核及其他放射性材料的犯罪或未经授权的蓄意行为；
- 针对探测脱离监管控制核及其他放射性材料的核安保系统以及措施；
- 关于探测脱离监管控制核及其他放射性材料的国际合作与援助协议。

### 国家内部脱离监管控制材料的探测责任的确定

4.61. 应在诸如核法律、国家安保立法以及与边境保护和海关有关的立法等基本立法中指定负责探测脱离监管控制材料的主管部门。涉及脱离监管控制材料探测的主要主管部门包括负责监视和控制货物和人员流动的主管部门。负责探测脱离监管控制材料的主管部门可能包括监管机构、警察和执法机构、海关、边防机构和情报机构。

#### 条例

4.62. 向参与国家探测系统的主管部门分配角色和责任的基本立法，应以条例为补充，条例应更详细地说明有关主管部门应如何行使职能以及如何行使其权力。

4.63. 核安保探测系统依赖于信息预警和仪器报警。条例应支持适当的主管部门履行基本立法中向其分配的角色和责任，以检查可能成为犯罪或蓄意的未经授权行为目标的车辆、运输路线、设施和其他地点。这些职能通常由海关和边防机构以及执法机构作为其工作的一部分执行，并且应侧重于国家领土内的战略位置以及指定和未指定的出入境口岸。

4.64. 参与这些活动的主管部门可能需要制定条例，以进一步描述其在脱离监管控制的核及其他放射性材料的视察、探测和扣押方面的权力和职能。此类条例可能需要专门对在全国范围内（包括其设施和其他战略性地点，例如指定的和未指定的出入境口岸）行使的有关主管部门的权力，以及在适当的情况下获取信息（例如从监管机构及其他提供信息预警的主管部门获得的业务情况、医疗监护数据和违规报告）的权力做出规定。

## 国家内部主管部门之间的协议

4.65. 有效的探测需要系统和措施的整合，而这又需要共同实施探测策略的不同主管部门之间的有效合作、沟通和协调。主管部门之间应缔结协议，通过确保主管部门之间共享与主管部门的探测职能有关的信息，支持此类合作、沟通和协调。

4.66. 如一般监管活动部分（见第 4.16 款）所示，在核及其他放射性材料丢失、失踪或被盗的情况下，监管机构应与其他主管部门共享信息，以帮助探测和追回此类材料。如果探测到脱离监管控制核及其他放射性材料，则有关主管部门之间也应共享信息。

## 不同国家主管部门之间的协议

4.67. 不同国家的主管部门之间应达成协议，以便在自愿基础上共享在探测到脱离监管控制的核及其他放射性材料之后发生核安保事件的细节。如果国家团体为人员和货物的自由流动展开合作，并且在区域范围内对探测系统和措施采取的措施适当，则不同国家的主管部门之间应达成协议以支持这种措施。

## 相关行政管理措施

4.68. 各国的国家探测策略都依赖于在得到通讯、执法、情报和响应当局支持的行动构想范围内，应用有效的核安保探测系统和措施。有关主管部门应制定进行辐射调查或辐射搜索的系统 and 程序，以探测脱离监管控制的核及其他放射性材料。此外，主管部门应建立警报的初步评估和其他二次检查行动的系统 and 程序，例如核及其他放射性材料的搜寻、识别、分类和表征，包括获得专家的技术支持以协助评估无法现场解决的警报[4]。

## 核安保事件的准备和响应

### 国际文书

4.69. 《核材料实物保护公约》[10, 11]修订案要求：“缔约国应直接或通过国际原子能机构确定并相互告知，各自在本公约范围内事项相关的联络点。”其中还要求，缔约国在最大可行的范围内，通过尽快通报其他国家并

相互交流信息，在追回和保护核材料方面提供合作与援助，以便在蓄意破坏核材料或核设施的情况下进行合作，并直接或通过原子能机构和其他国际组织进行合作与磋商，从而在核材料实物保护方面获得指导。基本原则 K 规定：

“所有许可证持有人和有关当局应编制并适当执行未经授权转移核材料或蓄意破坏核设施或核材料，或有此等企图的突发事件（应急）响应计划”。[10]

4.70. 《制止核恐怖主义行为国际公约》第 18 条规定，在犯罪行为发生后扣押或以其他方式控制了放射性材料（包括核材料）、设备或核设施（包括放射性材料的运输工具）后，拥有此类物品的缔约国，应采取措施对放射性材料、设备或核设施进行无害化处理，确保根据适用的国际原子能机构保障措施持有任何核材料，考虑实物保护建议，并采取措施确定是否可将放射性材料退还给其所属的缔约国[19]。

4.71. 作为查明脱离监管控制的材料的国际合作工作的一部分，缔约国还应立即向国际原子能机构和任何可能有助于根据《核材料实物保护公约》和《制止核恐怖主义行为国际公约》追回该材料的国家，报告该材料可能脱离控制。及时报告材料可能的潜在丢失，大大提高了该材料搜寻和追回的可能性。

4.72. 《核事故或辐射紧急情况援助公约》[13]要求，缔约国之间以及缔约国与国际原子能机构之间展开合作，以便在发生核事故或辐射紧急情况时迅速提供协助。《及早通报核事故公约》[12]要求，在发生可能造成跨界放射性后果的核事故时，缔约国将通报可能受到影响的国家和国际原子能机构，并提供有关事故进展的相关信息，以便最大程度地减少跨界放射性后果。

4.73. 《放射源安全和安保行为准则》[14]建议，各个国家应确保其监管机构要求被授权人员编制应急计划；为追回和恢复对无主放射源的适当控制并处理辐射紧急情况做好准备或建立了相关规定；建立了适当的响应计划和措施。

## 国际原子能机构导则

4.74. 作为第 11 项基本要素的一部分，主管部门和被授权人员要准备好对地方、国家和国际级别的核安保事件做出适当响应[1]，做出相应安排，制定响应计划，并定期进行演练、测试和评估计划的有效性。

4.75. 参考文献[2]建议，国家和被授权人员确立突发事件计划，以有效地打击未经授权转移核材料或蓄意破坏核设施或运输过程中核材料的行为，并进行演习，以评估和验证此类计划，并培训各种参与者。在探测和评估任何恶意行为之后，启动突发事件计划。

4.76. 参考文献[3]建议，营运单位须制定、实施、测试、定期检查并在必要时修订安保计划，并遵守中的条款。除其他外，该计划还应包括对核安保事件做出的响应。计划中描述的响应行动应包括与相关的主管部门展开合作，根据国家实践搜寻和追回放射性材料。

4.77. 参考文献[4]建议，国家应建立国家响应系统，作为国家响应计划文件，概述各种响应措施，并最好在协调机构的协调下，由各主管部门统一实施。对于脱离监管控制材料的有效且可持续的响应措施，必然涉及多个不同学科的主管部门，这些主管部门之间的协调对于有效响应至关重要。对于引起核或辐射紧急情况的核安保事件，负责的主管部门应补充和支持国际、国家和地方级别的安全应急响应活动，以减轻和减少对人类健康和环境造成的放射性后果。

4.78. 作为核安保事件的全面国家响应计划，应包括做好各种准备，以便扣押、追回或控制脱离监管控制的材料，并使任何威胁或相关装置处于无害状态。国际原子能机构导则强调确保有足够的人力资源追回材料的必要性[3]。

4.79. 参考文献[25]建议，所有参与响应的组织都应制定内部计划，描述其特定的角色、责任、设备、团队和在核安保事件中需要遵循的各种标准操作程序，以及多学科群组协议和议定书，以确定核安保响应计划中预见到的必要的合作。

4.80. 参考文献[26]建议，各国就核安保事件与其他国家和有关国际组织确立有效的合作安排，指定国家联络点，并就所控涉及核及其他放射性材料的犯罪或未经授权的行为在其他国家有关主管部门之间建立通报制度，以促进在这些事务上的相互协助。此外，建议各国考虑参加由国际原子能机构维

护的事件和贩运数据库（ITDB）计划。还建议已经找到、扣押、追回或以其他方式获得脱离监管控制的核及其他放射性材料的国家，应安全地存储该材料，然后在适当情况下与发生脱离监管控制事件的国家合作，为安全可靠地退还材料做安排。国家采取的行动应与该国的国家法律相一致，包括例如为安全可靠地存储该材料而应承担的任何监管义务。此外，国家应考虑其可能与邻国等达成的任何双边或多边协议[26]。

## **国家针对准备和响应选择适当条例、协议和相关行政管理措施采取的行动**

4.81. 国家应建立一个全面的核安保事件准备和响应系统，包括建立放射性犯罪现场管理能力并确保提供核鉴定分析和解释能力（通过建立国家能力，或与其他国家或有关地区或国际机构订立协议）。国家应制定国家、国家以下和地方级别的规定，以增强其准备和响应核安保事件的能力。在某些国家，这些规定是在针对危机或紧急情况管理的总体国家立法方案下制定的。

### **国家内部准备和响应责任的确定**

4.82. 国家应在基本立法中确定负责核安保事件准备和响应的主管部门。核安保事件的准备和响应涉及多个不同角色和责任的主管部门的参与，这需要彼此合作和协调（通过明确界定角色和责任，并通过达成协议）。参与准备和响应的主管部门可包括警察和执法机构、情报机构、军事组织、海关、边防机构、国家应急响应机构、国防部、民防和其他安全和安保响应组织。

### **条例**

4.83. 应在立法中规定国家响应计划的要求，对响应计划内容的更详细要求则在条例中规定。根据相关立法制定的监管框架通常要求国家通过指定的主管部门建立国家响应计划、核安保事件的国家响应系统以及协调机构或机制，以确保各主管部门协调一致地采取各种响应措施。根据国家响应的立法框架，可能需要多套条例来界定参与核安保事件应对的各主管部门的角色。

## 国家内部主管部门之间的协议

4.84. 在国家响应计划中被分配了角色和责任的所有主管部门，应确保已签署了适当的协议，并在必要时相互配合，以履行这些角色和责任。如果在国家响应计划中对国家以下级别的主管部门分配了角色和责任，则这些协议还应包括此类国家以下级别的主管部门与国家内部相关国家主管部门之间的协议。

## 不同国家主管部门之间的协议

4.85. 为确保核安保事件准备和响应措施的有效性，往往需要在不同国家的主管部门与国际组织之间进行协调与合作。应指定国家联络点，并应通过双边或多边协议确立通报系统和其他措施。

4.86. 在材料已被追回且必须退回原产国的情况下，追回材料的国家应与原产国(如果可以确定的话)和其他有关国家合作退还材料，以恢复监管控制。各国关于退还和接收材料的协议应载入明确规定了各方对材料之责任的书面协议，例如谅解备忘录。在追回材料后，可以根据具体情况签署此类协议。

## 相关行政管理措施

4.87. 在准备和响应核安保事件方面被分配了角色和责任的所有主管部门，都应制定内部计划，确定在核安保事件中应遵循的特定角色、责任、设备、团队和标准运行程序。国家或监管机构可能会提供指导，以帮助各主管部门编制此类计划，并促进不同当局计划之间的一致性和连贯性。主管部门还应定期开展培训、演练和演习，以评估其计划的有效性。

## 有关核安保的犯罪和处罚，包括定罪

### 国际文书

4.88. 在打击核恐怖主义的背景下制定的一些关键国际文书，涉及起诉并在必要时引渡罪犯和根据罪行的严重性对罪犯进行惩罚。《核材料实物保护公约》[11]修订案第7条以及《制止核恐怖主义行为国际公约》[21]第2条和第5条规定，缔约国有义务对与核及其他放射性材料、相关设施和相关活动有关的一系列行为定罪。《核材料实物保护公约》[10]（第10条）和《制止



核恐怖主义行为国际公约》[21]（第9条）都体现了缔约国在与核恐怖主义有关的案件中起诉或引渡嫌疑人的义务《核材料实物保护公约》[10]第13(1)条和《制止核恐怖主义行为国际公约》[21]第7条规定了在核安保方面的司法互助。

## 国际原子能机构导则

4.89. 国家核安保制度[1]第5项基本要素包括，根据国内法律或条例将涉及或针对核材料、其他放射性材料、相关设施及相关活动的犯罪或未经授权的蓄意行为界定为犯罪或违法行为，建立与犯罪行为或违法行为可能造成的损害严重程度相称的适当处罚。核安保制度还包括确立国家对此类罪行或违法行为的管辖权，并规定起诉或酌情引渡被指控罪犯的措施。参考文献[7]包括核安保领域的示范定罪立法。

4.90. 参考文献[2]建议，对违反核安保有关保密要求的人员进行处罚，应成为国家立法或监管框架的一部分。

4.91. 参考文献[4]建议，国家根据国内法律确定刑事犯罪的行为，其中包括符合国际条约、公约和具有法律约束力的联合国安全理事会决议中规定的蓄意、未经授权的获取、拥有、使用、转运核及其他放射性材料，以及威胁或企图实施此类犯罪，以及在适当的情况下确立对此类罪行和适当处罚的管辖权，如果国家是有关双边和多边文书的缔约国，则应与其他国家在核安保事件有关的刑事诉讼方面进行有效合作。

4.92. 参考文献[6, 7]提供了有关对核安保相关犯罪行为定罪的建议和示范立法。

## 国家针对核安保相关犯罪和处罚（包括定罪）选择适当条例、协议和相关行政管理措施采取的行动

4.93. 国家应落实立法，在其国内法律中将涉及或针对核及其他放射性材料、相关设施和相关活动的犯罪或未经授权的蓄意行为定为应予惩处的犯罪。此类立法应根据犯下这些罪行所造成损害的严重程度确定适当的处罚。国家还应通过立法确立对这些罪行的管辖权，并规定起诉或在必要时引渡被指控的罪犯。在某些法律制度中，刑事犯罪只能由基本立法确立，而在其他法律体制中，可以在支持基本立法的条例中确立。

4.94. 国家的立法框架应该确立以下行为，相关公约要求缔约国确立的那些犯罪行为，以及与未经授权披露敏感信息、未经授权进入现场或设施以及蓄意或鲁莽地违反许可要求而可能会危及核安保的其他相关犯罪行为。

#### 对被指控的罪犯主张管辖权

4.95. 《核材料实物保护公约》和《制止核恐怖主义行为国际公约》等国际文书要求，缔约国要对涉嫌犯有涉及核及其他放射性材料、相关设施或相关活动罪行的人员主张管辖权。这通常涉及抓捕和逮捕并拘留犯罪嫌疑人，直到对所控罪行管辖权做出决定为止。对于与核安保有关的罪行而言，这尤其重要，可以防止犯罪嫌疑人在犯下或威胁犯下罪行以外的国家寻求安全区，以防止嫌疑犯逃避起诉。

#### 调查

4.96. 由监管机构、海关或边境机构或其他执法机构探测到的信息预警、仪器报警或其他一些实物证据，可能会启动对涉嫌核安保相关罪行的调查。各国进行刑事调查的程序不同。但是，国家应指定一个专门的主管部门，以协调对所控核安保相关罪行的调查。通常，国家警察局是进行此类调查的主导机构。

4.97. 成功进行与核安保有关的刑事调查，需要国家各级（国家、区域和地方）有关主管部门之间，而不仅是与主要负责执法和起诉的当局之间，进行密切的合作、协调和沟通。在某些情况下，调查工作可能会涉及到国际层面，需要与其他国家或与国际刑警组织或欧洲刑警组织等国际机构进行沟通。为了在相关主管部门之间进行沟通和协调，必须采取适当的协议和相关行政管理措施（包括确定开展联合行动的方法），以支持对可能存在的核安保有关罪行进行调查。

#### 起诉和引渡

4.98. 正如《核材料实物保护公约》和《制止核恐怖主义行为国际公约》等文书所指出的，国际刑法的一项基本原则是，被指控的罪犯必须由缔约国起诉或通过引渡移交给对所犯罪行具有管辖权的缔约国。缔约国之间的引渡条约应包括对核安保有关罪行的规定。但是，《核材料实物保护公约》和《制止核恐怖主义行为国际公约》载有规定，即使在受影响缔约国之间没有相关



引渡条约的情况下，也可将本公约所界定的犯罪行为从一个缔约国引渡到另一缔约国。即使在犯罪行为所涉及的国家之间没有相关引渡条约的情况下（诸如关于刑事诉讼程序的国家法律和条例等实施机制），也应在必要时规定引渡被指控犯有核安保有关罪行的人员。

### 国际司法协助

4.99. 在某些情况下，所控与核安保有关的罪行可能存在跨界问题。例如，被指控的罪犯、法医证据或证人可能位于犯罪行为发生地以外的国家。《核材料实物保护公约》[10, 11]和《制止核恐怖主义行为国际公约》[21]规定了各缔约国之间，在协助对核安保有关罪行进行刑事诉讼方面提供最大程度的合作。尚未签署双边或多边司法互助条约或协议的国家，尤其是在核领域具有紧密的地理联系或商业关系的国家，不妨谈判达成条约或协议。起草此类条约的资源是由联合国毒品和犯罪问题办公室制定并于1990年由联合国大会通过（1998年修订）的《刑事司法互助示范条约》[27]。



# 附录一

## 条例示例

I.1. 本附录提供了有关条例的更多详细信息，并列举一例，对正文中给出的指导进行说明。本附录中的示例仅用于说明。各国在基本立法的内容、赋予不同机构的责任和权力及其工作协议以及其他条件和限制等方面各不相同，在制定核安保条例和协议时应予以考虑。

### 条例内容概述

I.2. 在起草所有条例时，应考虑到以下方面：国家关于法律的起草规则；制定条例所依据的基本立法；主题所要求的具体性程度或规定性程度；所涵盖的技术主题；以及所包含各条款的适当性。

I.3. 建议在起草所有条例和其他类似文书的过程中，与国家的法律顾问和技术专家以及与其他有关利益相关方（包括适当时公众参与）进行密切的协调与合作下。

I.4. 条例的标题应清晰并反映条例的主题和目的。

I.5. 颁布条例的权限应该明确，并应参考赋予条例制定权限的相关基本立法。制定条例时要考虑基本立法或主要的立法文书。条例中对基本立法的引用表明，条例的颁布是需要特定权限的，并且条例要旨在实施基本立法的某个具体方面。例如，基本立法可能涉及总体主题（海关管制），而只有一部分涉及核安保领域（例如，核及其他放射性材料的探测）；但是，应根据海关立法起草有关海关探测责任的特定条例。

I.6. 应在条例中明确表述条例的生效日期，因为条例通常不具有追溯效力，只能在条例生效之日和之后生效。

I.7. 应明确表达条例的目的。条例的目的应与条例文首引用的基本立法中表达的目的相一致。在解释条例中的实质性条款时，此目的也很重要。

I.8. 应当明确规定条例的范围，并指出条例所涵盖的主题。条例的范围不应超过基本立法所授权的范围。该范围还可以说明是否撤销了先前的条例。

I.9. 条例可以明确声明，条例对于必须遵守条例的事项才具有法律约束力。

I.10. 条例应包括对于理解、解释和一致地适用条例所必不可少的所有相关定义（除非包含在基本立法中）。定义的作用是限制或扩展超出其普通含义的术语，并将技术术语转换为通用语言。

I.11. 条例的每条实质性条款都应描述条例所涉及的关键主题。在核安保方面，实质性条款应帮助在立法中界定其角色和责任的各个主管部门清楚地了解其角色和责任的范围。条例是否以规定性语言来描述，这是起草风格和国家法律实践的问题。

I.12. 条例可能涉及到有可能作为监管框架的一部分而制定的其他文件；例如，条例中可能描述行政管理措施的内容，而这些监管措施又进一步描述条例中相关条款的使用。例如，条例可能包含有关表格或申请或视察员身份证内容的信息。

I.13. 与执法有关的条款可能包括制裁，例如：口头或书面通报、施加附加要求、书面警告、处罚、罚款等，并且如果是基本立法中规定的条款，则可能包括刑事犯罪。

I.14. 条例应明确声明负责履行条例规定义务的实体。

## 条例示例

I.15. 以下条例概述是各国可以用来制定本国条例的结构示例。各国应根据本国立法制定条例。鉴于众多的法律制度和不同的条例起草方法，以下示例中包含的某些条款或事项可能会在基本立法中处理。该示例并不代表有关此主题的建议条例，而是概述了条例的基础要素，各国可以从中选择要素以根据本国法律制度和自身需要起草本国的条例。适当时，可以将核安保条款纳入现有的安全或辐射防护条例中。此外，各国应考虑到适当的 导则出版物，包括国际原子能机构的《核安保丛书》，确保条例中的实质性技术的准确性。

## 拥有、使用、储存和转移放射源的安保监管大纲

本条例系经下列授权许可发布的[参考授权发布条例的相关基本立法或规约 — 只有该立法中提及的主题才能构成据以制定任何条例的基础]:

### 第一部分 总则

#### 第1条 生效[除非其他立法另有规定]

本条例[或条例的全称]应于[填入日期]生效。

[备选: ]本条例[或条例的全称]应于[由[官员职称]确定的日期和以[官方出版物或官方公报的名称]发布时]生效。

#### 第2条 目的

本条例规定了对拥有、使用、储存和转移放射源的基本安保要求。

#### 第3条 范围

- (1) 本条例适用于[填入国家]内所有一类、二类和三类放射源的管理。
- (2) 本条例不涵盖放射源的制造、进口、出口或处置。
- (3) 本条例不适用于核材料,但包含钷-239 的源除外。
- (4) 本条例不适用于军事或国防计划内的放射源。

#### 第4条 基本义务

除非满足[填写适用的相关基本立法]和本条例的要求,否则任何人不得从事本条例第3条规定的放射源管理。

#### 第5条 定义[除非基本立法中另有规定]

[在该条例条款中列出所有相关定义。]

#### 第6条 许可证持有者的责任

- (1) 许可证持有者应负责确立和实施必要的措施,以确保其获得许可的放射源安保并符合本条例的所有适用要求。

- (2) 许可证持有者应向监管机构通报，其打算对影响其获得许可的放射源安保的设施或活动进行任何修改，除非根据[引用主要立法]获得[监管机构]特别授权，否则不得进行任何此类修改。

## 第7条 综合管理制度

许可证持有者应建立与被授权活动的规模和性质相称的综合管理系统，以确保：

- (1) 建立将安保视为重要优先事项的政策和程序。
- (2) 以与其重要性相称的方式，迅速识别并纠正影响安保的问题。
- (3) 明确确定每个个体的安保责任，且每个个体经过适当培训并取得资格。
- (4) 对安保决策界定明确的权限范围。
- (5) 建立组织安排和沟通渠道，可以在整个运营方组织内的各个级别及其之间形成有关安保的适当信息流。

## 第8条 资格和培训

- (1) 许可证持有者应确保攸关安保的所有人员应经过适当培训并取得资格，以使人员理解其责任，并可以通过适当的判断并按照规定程序履行其责任。
- (2) 所有员工应定期了解有效安保措施的重要性，并接受适当培训以采取此类措施。
- (3) 应当对培训计划进行定期评估，并在必要时进行更新。

## 第9条 转移放射源的要求

许可证持有者不得将放射源转移给另一方（接收方），除非：

- (1) 许可证持有者获得监管机构的授权；
- (2) 接收者拥有由相关监管机构签发的放射源许可证。

## 第 10 条 对场所和信息的监管视察

许可证持有者应允许[监管机构]的授权代表立即进入放射源所在的场所和设施，以获取有关安保状态的信息并核查是否符合监管要求。各许可证持有者应根据需要向[监管机构]提供有关安保的信息和记录。

## 第 11 条 事件的报告

- (1) 倘若未能遵守本条例中任何适用的要求，许可证持有者应：
  - (a) 在任何情况下，均应在 24 小时内立即向[监管机构]报告；
  - (b) 采取适当行动补救情况，并防止再次发生类似情况；
  - (c) 向[监管机构]提供有关未履约原因、情况和后果，以及已采取或将要采取的纠正或预防措施的报告。
- (2) 已经发生或正在发生涉及失去控制、未经授权使用、实际或企图盗窃或蓄意破坏放射源的情况时，许可证持有者应：
  - (a) 立即通知[监管机构]和地方执法机构；
  - (b) 采取适当行动纠正情况并防止再次发生类似情况；
  - (c) 调查事件及其原因、情况和后果；
  - (d) 在 30 天内，或根据需要，向[监管机构]提供有关事件原因、情况和后果以及已采取或将要采取的纠正或预防措施的报告。
- (3) 未按照本条例规定在合理时间内采取纠正或预防措施，应成为根据[引用有关主要立法]规定强制执行的理由。

## 第二部分 拥有、使用和储存的安保要求

[以下各款的内容将取决于主要立法所确定的总体要求。主要立法可以规定该计划，包括适用于放射源的安保等级分类系统，在这种情况下，本条例将为实施该计划提供任何其他必要的细节。另一方面，如果在主要立法中仅简单提及了需要制定该方案，则可以在条例中完整地列出详细的方案。]

第 12 条 安保等级

第 13 条 放射源安保等级分配[可以在包含时间表的附件中完成]

第 14 条 放射源的安保目标和措施

第 15 条 安保管理

第 16 条 安保计划的要求

第 17 条 库存和记录

第 18 条 实物核查



## 附录二

### 协议示例

#### 协议内容概述

II.1. 不同国家主管部门之间协议的签署，通常考虑到各个国家政府之间的总体协议。协议不应为主管部门确立附加责任。（角色和责任通常是在基本或次级立法或政府协议中确立的。）

II.2. 建议在国家的政策专家、法律顾问、技术专家及其他有关利益相关方之间密切的协调与合作下，起草协议。

II.3. 应在协议文首通过名称明确界定各当事方。

II.4. 应简明扼要地说明协议的目的，解释订立协议的原因，并说明协议在何时、何种情况下适用，以及如何适用（使用）。

II.5. 协议通常通过介绍性条款或背景对协议的背景情况做出说明。

II.6. 协议应阐明根据协议约定的具体事项。

II.7. 协议的实质性条款应包括以下内容：

- 定义，对协议中的所有相关术语做出界定从而使协议的解释和应用能够前后一致，这部分非常重要。
- 协议中明确界定协议的范围。
- 信息保护：在涉及核安保方面的大多数协议中，必须界定信息交流、信息保护和其他有关事项的情况。此类条款应表述为需遵守信息保护领域中适用的立法和监管规定。
- 合作领域：在涉及核安保方面的大多数协议中，界定合作领域很重要。在与合作有关的任何实质性条款中，应明确界定对合作的任何限制。

II.8. 为达成协议的目的，为各方任命一名管理员很重要。例如，任命可能需要其他名称或描述语，如联络点。

II.9. 协议实施与解释的条款应包含有关如何根据协议解决争议的规定。

II.10. 可包含与根据协议进行合作产生的费用有关的实质性条款。一般规则是，执行协议产生的费用应由引起费用一方承担。

II.11. 此外，可能有一项条款规定，当事方履行义务的能力受相应政府机构的资金拨付以及当事方适用的立法和条例的约束。

II.12. 如果有旨在构成协议组成部分的附件或其他附属文件，则最好包括一项列出协议构成文件的条款。

II.13. 其中应加入一项规定协议何时生效的条款，以及容许在某些条件下提前终止的条款。

II.14. 协议规定了当事方为共同的目标而共同努力时互相接受的期望。

II.15. 协议通常是为实现合作与协调目的而缔结的。

II.16. 订立此类协议的权力是在基本或次级立法中赋予的。

## 两国主管部门之间的谅解备忘录示例

II.17. 以下为谅解备忘录纲要示例，其中包含一些要素，各国可以根据本国法律制度并根据自身需要，将其用作与另一个国家制定其谅解备忘录的工具。

### A 国主管部门与 B 国主管部门之间就核安保事项交换信息与合作的谅解备忘录大纲

#### 当事方

A 国主管部门（以下称为 CA-A）和 B 国主管部门（以下称为 CA-B），下文称二者为当事方：

鉴于 A 国政府和 B 国政府已就涉及或针对核及其他放射性材料、相关设施和相关活动的犯罪和未经授权的蓄意行为的打击措施达成合作协议；

[注：为了确定正在合作的各个国家的特定主管部门，通常情况是，各个国家政府之间签订总体协议，以便主管部门之间可以签订附属协议。]

鉴于当事方关注建立可接受的核安保措施，以防止涉及或针对其管辖范围内核及其他放射性材料的犯罪和未经授权的蓄意行为，并对其进行探测和做出响应；

鉴于当事方有兴趣就核安保事项交换信息并要求开展合作；

当事方现已达成协议如下：

## 1.0 定义

在本条款中，在谅解备忘录中定义所有相关术语，以使协议的解释和适用能够前后一致。

## 2.0 协议范围

[注：范围描述了 A 国和 B 国的主管部门及其关系。本部分还可能提及两国政府之间的总体协议。]

### 2.1 信息交流

在当事方根据其各自国家的立法、条例和政策指令获准并遵守[填写根据国家法律限制信息交流的条款]的前提下，当事方将根据本谅解备忘录，交流[概述信息交流的相关领域]相关的信息。

### 2.2 合作

在当事方根据其各自国家的立法、条例和政策指令获准并遵守[填写有关合作限制的任何参考文献]的前提下，当事方将在以下领域进行合作[概述相关的合作领域，例如合作可以包括为从 A 国追回并向 B 国归还材料提供合作]。

## 3.0 管理员

[为达成协议的目的，为各方任命一名管理员。例如，任命可能需要其他名称或描述语，如联络点。]

## 4.0 管理员的职责

[通常，管理员的职责涉及代表各国的每个主管部门进行包括沟通和协调在内的协议管理，并确保遵守任何条件或禁令——尤其是涉及敏感信息交流的任何条件或禁令。]

## 5.0 实施与解释

当事方同意，除本谅解备忘录另有规定外，管理员将共同负责其实施和解释，并且管理员之间就其无法解决的事项产生的任何意见分歧，将通过相互协商解决。

## 6.0 费用

除非另有约定，否则根据本谅解备忘录进行合作而产生的所有费用将由产生该费用的一方承担。当事方履行义务的能力受相应政府机构的资金拨付，以及当事方适用的立法和条例的约束。

## 7.0 完整协议

以下附件[未包含在本出版物中]应构成本协议的组成部分：

- 附件 A：行政安排；
- 附件 B：交流和使用敏感信息。

## 8.0 生效和提前终止

8.1 本谅解备忘录将在当事方签署后生效，并且本谅解备忘录的第 8.2 款将继续有效[为期五年]。经当事方书面同意，可延期。

8.2 任何一方均可提前 180 天将其退出谅解备忘录的意向告知另一方，从而退出谅解备忘录。

8.3 本协议到期后，保护敏感信息的义务仍将持续。

当事方授权官员的签字

## 国家内部主管部门之间的谅解备忘录示例

II.18. 以下为谅解备忘录纲要示例，其中包含一些要素，各主管部门可以根据本国法律制度并根据自身需要，将其用作制定谅解备忘录的工具。以下谅解备忘录中的两个实体为主管部门的示例，可做相应更改。鉴于国家的法律制度众多，以下谅解备忘录中包含的主题可能是初级或次级立法中会涉及的事项。

### A 国核监管当局与 A 国检察机关之间的谅解备忘录大纲

#### 谅解备忘录当事方

核监管机构（以下简称 NRA）[填写核监管机构的名称、地址和其他联系方式]与检察机关（以下简称 PA）[填写检察机关的名称、地址以及其他联系方式]已达成协议如下：

#### 一、目的

[核监管机构名称]和[检察机关名称]签订本协议[或谅解备忘录]：

- (1) 对协调可能导致核监管机构采取执法行动以及检察机关对核安保事件提起刑事诉讼的事项做出规定；
- (2) 促进在各自责任范围内与核安保有关事项的信息交流。

本协议[或谅解备忘录]不会影响核监管机构与[引用任何其他相关机构或组织]之间的[引用任何相关的先前协议或谅解备忘录]中规定的程序和责任。

该协议不适用于核监管机构[指定为相关内部监察办公室]进行的内部调查引起的事项。

#### 二、背景[关于谅解备忘录]

根据[国家名称]的相关法律，核监管机构负责实施监管措施，以保护公众卫生、安全、安保和环境免受和平使用核及其他放射性材料及相关设施和活动可能带来的危害。核监管机构的执法计划旨在通过确保遵守核监管机

构监管要求，并确保对可能影响核安保的违法行为进行及时纠正，执行这些政策并制止违法行为。

检察机关的责任是起诉违反核监管机构要求的刑事违法行为，以及违反[国家名称]其他刑法、可能危及核安保的违法行为。因此，对于核监管机构和检察机关来说，在履行其相关但独立的责任时，必须尽可能最大限度地进行协调。

[该款引用授权核监管机构进行调查并采取执法行动的相关法律。]

核监管机构权限内的执法行动包括撤销、中止和修改许可证，停止和终止命令，施加民事罚款和下达违法通报[包括任何其他相关的核监管机构执法行动]。

检察机关有责任确定是否对违反[引用相关法律]等相关法律的违法行为提起刑事诉讼。此类违法行为应通过多种渠道提请检察机关注意，包括[引用核监管机构和其他应将案件移交给检察机关的执法机构]。

因此，核监管机构和检察机关均有权力和责任，对由相同情况或活动引起的某些违法行为进行调查并采取行动。尽管各机构将独立履行其法律责任，但核监管机构和检察机关同意在执法行动和可能的刑事诉讼方面进行合作和及时协商，将促进维护和加强核安保。在某些情况下，核监管机构可能需要根据刑事起诉的进展而暂时推迟执法行动。核监管机构和检察机关均确认，这些执法决定应由各机构做出，但应考虑另一个机构的责任和观点。

### 三、合作领域

#### A. 检察机关向核监管机构通报有关核安保的信息

如果检察机关了解或发现与核监管机构管辖范围内可能发生的核安保事件或其他相关事项有关的信息，并且没有合理预期核监管机构已经知晓该信息，则检察机关应当在切实可行的范围内尽快将此类信息传达给核监管机构。

如果检察机关在涉及潜在刑事诉讼的初步程序中发现有关潜在核安保事件的信息，则检察机关应寻求[引用法院命令之类的相关程序]，以授权向核监管机构披露与其执法责任相关的此类信息。

[包括详细说明与核监管机构（包括联络办公室或官员）沟通的具体程序的条款。]

## **B. 核监管机构向检察机关通报涉嫌的刑事违法行为**

如果核监管机构获悉或发现与核监管机构监管管辖范围以外的事项有关的涉嫌刑事违法行为的信息，则核监管机构将立即或在切实可行的范围内，尽快向对此事拥有管辖权的检察机关[或其他相关调查机构]提供有关此类涉嫌刑事违法行为的信息。

[包括详细说明与检察机关（包括联络办公室或官员）沟通的具体程序的条款。其中应该包括授权核监管机构在需要采取防止或制止核安保事件的监管行动的情况下立即采取执法行动的语言。]

## **C. 可能会影响检察机关将来活动的核监管机构并行的监管活动程序**

关于已移交给检察机关进行刑事起诉的事项或适用于 B 节的通报规定的事项，核监管机构的监管活动应进行以下协调：

1. 如果核监管机构在任何时候断定，在不损害核安保的前提下进行了获得授权的活动缺乏合理的保证，并且需要立即采取行动保护公众，则核监管机构将采取必要的行动。如果时间允许，核监管机构应在采取行动之前，将其提议的行动通知检察机关（但无论如何，应在切实可行的范围内尽快将其行动通知检察机关）。[本款仅适用于没有足够时间进行合理协商的情况。]
2. 如果核监管机构断定为了公共利益需要采取本节第 1 款和第 2 款所述行为以外的监管行为，则核监管机构应首先就其预期行动与检察机关协商。核监管机构应最大程度地考虑检察机关的意见。[包括为适应刑事诉讼而采取延误或监管程序之类的措施示例。]

## **D. 移交检察机关的事项通报时间**

1. 如果在完成调查后断定民事执法行动是适当的，核监管机构将在移交检察机关[以天为单位注明时间，例如 30、45、60 天]内，将其拟采取的行动计划通知检察机关。
2. 检察机关通常会在移交后[以天为单位注明时间]内，将其是否必要进行刑事调查或起诉的初步决定通知核监管机构。

## **E. 核监管机构对检察机关的协助**

核监管机构将根据检察机关的要求做出合理的努力，以就适用的核监管机构要求、技术问题以及正在调查或起诉事项的实际情况提供协助。此类协助的请求应向[核监管机构办事处名称]提出。[包括对此类协助请求的形式和内容的任何特定要求]。

[注：鉴于核安保领域的特殊性，向检察机关提供协助（特别是在技术问题上）非常重要。]

## **F. 与民事或刑事执法有关的信息交流**

在检察机关决定不起诉所移交的案件后，或在刑事诉讼结束时，检察机关将应向核监管机构要求向其提供未受到[引用有关程序规则，如适用]保护的涉及相关法律程序的信息。同样，核监管机构将根据检察机关要求，向检察机关提供其正在考虑采取行动的事项涉及的信息。

## **四、负责官员**

负责实施本谅解备忘录的检察机关官员为[注明相关官员的姓名]。负责实施的核监管机构官员为[注明相关官员的姓名]。

## **五、生效日期**

本协议于[注明日期或在双方签字后，如适用]生效。



## 参 考 文 献

- [1] INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY, Objective and Essential Elements of a State's Nuclear Security Regime, IAEA Nuclear Security Series No. 20, IAEA, Vienna (2013).
- [2] INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY, Nuclear Security Recommendations on Physical Protection of Nuclear Material and Nuclear Facilities (INFCIRC/225/Revision 5), IAEA Nuclear Security Series No. 13, IAEA, Vienna (2011).
- [3] INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY, Nuclear Security Recommendations on Radioactive Material and Associated Facilities, IAEA Nuclear Security Series No. 14, IAEA, Vienna (2011).
- [4] EUROPEAN POLICE OFFICE, INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY, INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION, INTERNATIONAL CRIMINAL POLICE ORGANIZATION-INTERPOL, UNITED NATIONS INTERREGIONAL CRIME AND JUSTICE RESEARCH INSTITUTE, UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, WORLD CUSTOMS ORGANIZATION, Nuclear Security Recommendations on Nuclear and Other Radioactive Material out of Regulatory Control, IAEA Nuclear Security Series No. 15, IAEA, Vienna (2011).
- [5] INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY, The International Legal Framework for Nuclear Security, IAEA International Law Series No. 4, IAEA, Vienna (2011).
- [6] STOIBER, C., BAER, A., PELZER, N., TONHAUSER, W., Handbook on Nuclear Law, IAEA, Vienna (2003).
- [7] STOIBER, C., CHERF, A., TONHAUSER, W., VEZ CARMONA, M.L., Handbook on Nuclear Law: Implementing Legislation, IAEA, Vienna (2010).

- [8] INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY, Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety, IAEA Safety Standards Series No. GSR Part 1 (Rev. 1), IAEA, Vienna (2016).
- [9] FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY, INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION, INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION, INTERPOL, OECD NUCLEAR ENERGY AGENCY, PAN AMERICAN HEALTH ORGANIZATION, PREPARATORY COMMISSION FOR THE COMPREHENSIVE NUCLEAR-TEST-BAN TREATY ORGANIZATION, UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, WORLD HEALTH ORGANIZATION, WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION, Preparedness and Response for a Nuclear or Radiological Emergency, IAEA Safety Standards Series No. GSR Part 7, IAEA, Vienna (2015).
- [10] The Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, INFCIRC/274/Rev.1, IAEA, Vienna (1980).
- [11] Amendment to the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, GOV/INF/2005/10-GC(49)/INF/6, IAEA, Vienna (2005).
- [12] Convention on Early Notification of a Nuclear Accident, INFCIRC/335, IAEA, Vienna (1986).
- [13] Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency, INFCIRC/336, IAEA, Vienna (1986).
- [14] Code of Conduct on the Safety and Security of Radioactive Sources, IAEA/CODEOC/2004, IAEA, Vienna (2004).
- [15] Guidance on the Import and Export of Radioactive Sources, 2012 Edition, IAEA, Vienna (2012).

- [16] The Structure and Contents of Agreements between the Agency and States Required in Connection with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, INFCIRC/153(Corrected), IAEA, Vienna (1972).
- [17] INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY, Preventive and Protective Measures against Insider Threats, IAEA Nuclear Security Series No. 8, IAEA, Vienna (2008).
- [18] INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY, Security of Nuclear Material in Transport, IAEA Nuclear Security Series No. 26-G, IAEA Vienna (2015).
- [19] INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY, Security in the Transport of Radioactive Material, IAEA Nuclear Security Series No. 9, IAEA, Vienna (2008).
- [20] UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, UN Recommendations on the Transport of Dangerous Goods, Model Regulations, 18th rev. edn, ST/SG/AC.10/1/Rev.18, United Nations, New York (2013).
- [21] International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism, United Nations, New York (2005).
- [22] INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY, Security of Nuclear Information, IAEA Nuclear Security Series No. 23-G, IAEA, Vienna (2015).
- [23] United Nations Security Council Resolution 1540, United Nations, New York (2004).
- [24] INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY, Nuclear Security Systems and Measures for the Detection of Nuclear and Other Radioactive Material out of Regulatory Control, IAEA Nuclear Security Series No. 21, IAEA, Vienna (2013).

- [25] INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY, Nuclear Security Systems and Measures for Major Public Events, IAEA Nuclear Security Series No. 18, IAEA, Vienna (2012).
- [26] INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY, Establishing the Nuclear Security Infrastructure for a Nuclear Power Programme, IAEA Nuclear Security Series No. 19, IAEA, Vienna (2013).
- [27] Mutual Assistance in Criminal Matters, Resolution A/RES/53/112, United Nations, New York (1999).

## 当地订购

国际原子能机构的定价出版物可从下列来源或当地主要书商处购买。  
未定价出版物应直接向国际原子能机构发订单。联系方式见本列表末尾。

### 北美

#### ***Bernan / Rowman & Littlefield***

15250 NBN Way, Blue Ridge Summit, PA 17214, USA  
电话: +1 800 462 6420 • 传真: +1 800 338 4550  
电子信箱: [orders@rowman.com](mailto:orders@rowman.com) • 网址: [www.rowman.com/bernan](http://www.rowman.com/bernan)

### 世界其他地区

请联系您当地的首选供应商或我们的主要经销商:

#### ***Eurospan Group***

Gray's Inn House  
127 Clerkenwell Road  
London EC1R 5DB  
United Kingdom

交易订单和查询:

电话: +44 (0) 176 760 4972 • 传真: +44 (0) 176 760 1640  
电子信箱: [eurospan@turpin-distribution.com](mailto:eurospan@turpin-distribution.com)

单个订单:

[www.eurospanbookstore.com/iaea](http://www.eurospanbookstore.com/iaea)

欲了解更多信息:

电话: +44 (0) 207 240 0856 • 传真: +44 (0) 207 379 0609  
电子信箱: [info@eurospangroup.com](mailto:info@eurospangroup.com) • 网址: [www.eurospangroup.com](http://www.eurospangroup.com)

定价和未定价出版物的订单均可直接发送至:

Marketing and Sales Unit  
International Atomic Energy Agency  
Vienna International Centre, PO Box 100, 1400 Vienna, Austria  
电话: +43 1 2600 22529 或 22530 • 传真: +43 1 26007 22529  
电子信箱: [sales.publications@iaea.org](mailto:sales.publications@iaea.org) • 网址: <https://www.iaea.org/zh/chu-ban-wu>





本出版物旨在协助各国确定核安保参与人员的责任，以便制定适当的条例、协议和相关行政管理措施，用以建立和维护有效的核安保制度。本出版物旨在概述国家规范核安保的立法和监管框架所涵盖的最重要方面。因此，各国可基于本出版物对其核安保立法和监管框架进行差距分析，以便在必要时对框架进行更新。